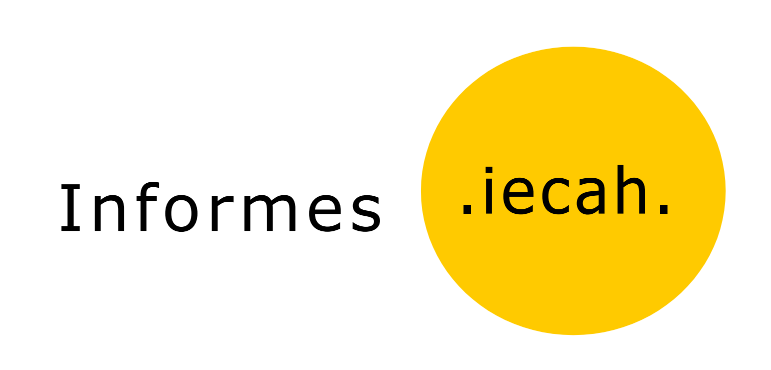


Informe 2/2011

7

La construcción de la paz, eje central de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria.

Reflexiones sobre el papel de los donantes y el caso de España

Francisco rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, enero de 2011

.Índice.

Introducción

En las últimas décadas la comunidad internacional, tanto desde la perspectiva académica como desde la práctica, ha ido incorporando a su trabajo nuevos conceptos que trataban de superar y aportar novedades respecto de los que les precedían. Casi podríamos decir que se ha producido una "inflación conceptual" que ha sido especialmente rica en los sectores del desarrollo y la seguridad. La valoración sobre si esta proliferación de nuevos conceptos está sirviendo de algo o no, y sobre si ha aportado modificaciones relevantes a las prácticas sobre el terreno –que es, en definitiva, de lo que se trata, más allá del debate teórico- está aún por hacer, pero en esta breve introducción nos inclinaríamos a pensar que sí.

En efecto, el que conceptos tan genéricos como el de desarrollo se hayan ido adjetivando como "humano" o "sustentable", entre otros, enfatizando dimensiones a las que antes no se concedía suficiente relevancia, ha aportado nuevas visiones que se han plasmado en realidades con mayor calado práctico. El propio trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde que se consolida el uso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), es una muestra de ello; aunque, como suele suceder, para algunos se trate de mera retórica y de simples modificaciones semánticas. Lo mismo podría decirse del concepto de seguridad que, aunque ya había sido objeto de múltiples adjetivaciones (compartida, colectiva…) ha encontrado, según muchos autores, en la seguridad humana un contenido nuevo y relevante.

Pues bien, dentro de estos nuevos conceptos puestos en circulación con mayor o menor fortuna, el de construcción de la paz (CP) está siendo uno de los más fecundos y fructíferos y está pudiendo concretarse a través de diversas iniciativas y ámbitos de trabajo como los que se analizan en esta publicación. En este artículo nos interesa explorar, especialmente, cómo se ha ido incorporando la CP al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y a la doctrina que emana de algunas instituciones, y cual está siendo la experiencia práctica de algunos organismos internacionales y, en especial, de algunos de los llamados países donantes. Más en general, se trata de explorar cómo las cuestiones vinculadas con la seguridad humana, y más en concreto con la CP, se han ido convirtiendo, como titulamos el

artículo, en eje central de la ayuda al desarrollo. Evidentemente, la CP se ha incorporado a otros ámbitos de las relaciones internacionales, la seguridad e incluso a la labor diplomática general.

Desde el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), hemos tenido la oportunidad en la última década de colaborar con diversas instituciones públicas y privadas en la elaboración, seguimiento y evaluación de programas y proyectos que han incluido la construcción de la paz como uno de sus referentes. Hemos tenido también la oportunidad de participar y dirigir la elaboración del Documento de Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz de la Cooperación Española, así como de su homólogo de Acción Humanitaria, bases para el trabajo en estas dos áreas de la cooperación en España y muy especialmente para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Y en estos y en otros trabajos hemos podido conocer y profundizar en cómo desde diversos organismos se está tratando de hacer operativa la construcción de la paz dentro de la cooperación para el desarrollo. Así está siendo, por ejemplo, en el Programa país de la cooperación española con Colombia que toma la CP como eje de actuación. Y hemos tenido, por último, la posibilidad de colaborar con diversas entidades colombianas o con presencia en Colombia en diversos proyectos en este ámbito, muy especialmente en la evaluación intermedia del programa REDES que tuvo lugar en el año 2008. De todas estas experiencias y reflexiones se alimenta este texto que es, en cualquier caso, responsabilidad nuestra y no compromete a los organismos citados.

Queremos finalizar esta introducción agradeciendo a todos los compañeros y compañeras con los que hemos aprendido y compartido experiencias a lo largo de estos años, y con los que seguimos compartiendo la convicción de que la construcción de la paz es posible y necesaria, incluso en contextos, como el colombiano, en los que la violencia aún continúa y hunde sus raíces en causas profundas de extrema complejidad y larga duración. Queremos agradecer especialmente a nuestro colega Balder Hageraats por su colaboración en muchos de estos proyectos.

Evolución global de la construcción de la paz. Algunas consideraciones básicas

Otros trabajos de esta publicación, y el propio documento de sistematización del programa REDES tocan aspectos de esta evolución, pero nos interesa destacar alguno de ellos especialmente relevante para entender por qué y cómo la CP se ha convertido en ciertos contextos en eje central de la cooperación para el desarrollo.

Durante la última década del pasado siglo y en un contexto internacional de grandes cambios y de un cierto crecimiento de conflictos internos violentos, Butros Butros-Ghali, el Secretario General de Naciones Unidas de aquella época, hizo hincapié en su Agenda para la Paz o Programa de Paz, sobre la necesidad de proteger la seguridad humana por encima de la seguridad nacional en situaciones donde los Estados son incapaces de impedir graves violaciones de derechos humanos dentro de sus fronteras.

Desde entonces se ha ido desarrollando un marco institucional/internacional cada vez más significativo en esta área, sobre todo a través del crecimiento de iniciativas globales en el ámbito de los derechos humanos. Tanto el desarrollo de conceptos como la Responsabilidad de Proteger (2001 y adoptado por la Asamblea General de la ONU en 2005) -planteado para hacer frente a situaciones de genocidio, depuración étnica, sufrimiento generalizado de la población y crímenes de lesa humanidad-, como los avances en términos de Derecho Internacional Humanitario (DIH), o la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), entre otros, son logros destacables en esta toma de conciencia de la necesidad de colaborar para evitar atrocidades cometidas en los conflictos violentos.

En la siguiente década se fue fortaleciendo la idea de que hacía falta un sistema de respuesta común para enfrentarse a las nuevas amenazas a la seguridad internacional: "Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI figuran no sólo los conflictos internacionales,

sino el terrorismo, las armas de destrucción en masa, la delincuencia organizada y los disturbios civiles. También se incluyen la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, ya que también éstas pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser mortales o reducir gravemente las posibilidades de vida"[1].

Naciones Unidas intentó responder a este desarrollo del marco institucional/internacional creando, dentro de su propia estructura, un sistema de respuesta para la construcción de la paz. Así, en 2005, se creó una Comisión de Construcción de la Paz, acompañados de un Fondo común y una Oficina de Apoyo para la CP.

La Unión Europea, por su parte, también fue desarrollando su propio pensamiento y capacidades para la prevención de conflictos, dando cada vez más importancia a la necesidad de articular una respuesta civil. Así lo demuestran iniciativas como "The EU civilian crisis management strategy", "The Civilian Headline Goal 2008", "Civilian instruments for EU crisis Management" y "With civil society: The European PB Liaison Office". Cabe considerar, en consecuencia que la Unión Europea -dentro de las entonces denominadas Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuyos objetivos son "complementar y fortalecer las habilidades externas de la UE para actuar a través del desarrollo de capacidades civiles y militares para la prevención internacional de conflictos y crisis"- está apostando cada vez más por la CP. En su vigente Estrategia Europea de Seguridad ("Una Europa segura en un mundo mejor", 2003), la UE anunciaba ya su disposición para "asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor", luchando contra lo que calificaba de "amenazas principales"[2].

---

[1] Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General de la ONU, 21-3-2005.

[2] En su Programa para la Prevención de Conflictos Violentos, destaca como pilares esenciales: fijar prioridades claras para acciones preventivas; garantizar sistemas de alerta temprana; lograr una eficaz coherencia entre acciones y políticas; fortalecer los instrumentos de la UE para el largo plazo y de prevención de corto plazo; e incrementar la cooperación y crear partenariados efectivos.

Algunas consideraciones de todos estos documentos y posiciones a las que hacemos referencia parten de la idea de que "no hay desarrollo sin seguridad y no hay seguridad sin desarrollo". En esa línea, el concepto de construcción de la paz se va perfilando cada vez más como una herramienta de largo plazo conectada a las iniciativas de cooperación al desarrollo, donde se multiplican los actores y donde las agencias de cooperación juegan un papel creciente.

Y en este contexto global descrito brevemente, tanto la Declaración del Milenio (2000) como la Declaración de Paris sobre calidad de la ayuda (2005), o los resultados de la experiencia acumulada en situaciones de conflicto, permiten destacar la necesidad de encontrar un equilibrio entre intervención internacional y apropiación nacional. Una estrategia de construcción de la paz no puede ser sostenible si no está implementada de acuerdo con las necesidades locales y liderada por los actores locales.

La construcción de la paz en la agenda de la ayuda al desarrollo: una incorporación tardía

Desde sus orígenes como fenómeno de la posguerra mundial y del proceso de descolonización y del "nuevo" orden internacional que ambos hechos creaban, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) estuvo fuertemente marcada por consideraciones de carácter estratégico (como instrumento para ganar influencia y aliados) y económico (en el marco de una concepción del desarrollo ligada al crecimiento). Muchas otras cuestiones que hoy nos parecen obvias -como las consideraciones de género, el medioambiente, la gobernabilidad, la seguridad o la paz, entre otras- quedaban fuera del interés directo de la cooperación para el desarrollo. Como mucho, se quería suponer que el desarrollo económico redundaría a largo plazo en beneficios sobre aquellos ámbitos, por lo que no pareció necesario en ningún momento que las políticas de cooperación y ayuda debieran incluirlos como ejes sustantivos de su actuación. En la práctica, como nos enseña la historia de estas últimas décadas, ha quedado claro que la AOD no ha sido muy sensible a consideraciones sobre estos bienes públicos globales como el medioambiente o la paz.

Debieron pasar varias décadas para que, ya en las postrimerías del siglo XX -que coincidió con el agravamiento de ciertos conflictos en algunas regiones del planeta y con el resurgimiento de otros que habían estado más o menos larvados durante la Guerra Fría- los organismos de cooperación plantearan las cosas de otra manera. Las crisis en los Balcanes y en la región de los Grandes Lagos, sobre todo, provocaron una rápida respuesta de carácter humanitario por parte de la comunidad de países donantes, confrontados a situaciones nuevas de una magnitud enorme. Además, la tipología de los conflictos cambió

considerablemente desde el inicio de la última década del siglo. Paradójicamente, como se analiza en el documento de sistematización del Programa REDES, parte del interés por la CP en la ayuda al desarrollo surge de la constatación sobre los efectos negativos que una inadecuada concepción de la ayuda puede tener sobre las comunidades potencialmente beneficiarias. Los trabajos ya clásicos de Mary B. Anderson y otros muchos autores en lo que se ha dado en llamar "acción sin daño", o las llamadas "estrategias sensibles al conflicto" van en esa línea.

Al mismo tiempo, en otras partes del globo -como Centroamérica, Asia o el África austral- comenzaron a consolidarse incipientes procesos de reconstrucción posbélica tras décadas de conflicto civil. El Salvador, Guatemala, Camboya o Mozambique, entre otros, requirieron del apoyo internacional para sus procesos de paz y democratización. Ambos elementos estuvieron en el origen de la creación en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de un Grupo Especial sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo en el año 1995, que fue el pionero dentro de los donantes de estos nuevos enfoques sobre la construcción de la paz y el desarrollo.

El Grupo Especial, que comenzó su intensiva labor en octubre de 1995[3], se basó sobre todo en la experiencia operativa de los organismos de cooperación para el desarrollo y en los conocimientos de expertos y profesionales externos, más las aportaciones de todas las investigaciones académicas realizadas en estos ámbitos, cada vez más numerosas. Ésta ha seguido siendo en toda su trayectoria una característica de este Grupo Especial del CAD.

[3] Sus miembros participantes eran Alemania, Australia, el Banco Mundial, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Reino Unido, Suecia y Suiza. Entre las organizaciones invitadas figuraban el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU. El Grupo Especial sobre Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo estaba presidido por James Michel, presidente del CAD, siendo Paul Sciarone, del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, y Claudio Spinedi, del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, los presidentes de sus dos grupos de trabajo. Rémi Paris, Robert Scharf y Bernard Wood, de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, se ocuparon de las tareas de redacción del Grupo Especial.

El primer producto de este Grupo Especial (en adelante el Grupo) fue la elaboración de un "*Proyecto Marco de Reflexión*" que permitiese ordenar los elementos más significativos de un tema tan amplio como la relación entre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo y que estableciera prioridades para el trabajo posterior del Grupo. La discusión del Proyecto Marco concluyó con la creación de dos subgrupos encargados, respectivamente, del papel de la cooperación para el desarrollo como apoyo a la prevención de conflictos y del papel que esta cooperación puede jugar en la reconstrucción posbélica.

El Proyecto Marco de Reflexión del CAD

Es significativo que este primer documento del Grupo comience reconociendo que el desarrollo económico se acompaña, inevitablemente, de mutaciones en los planos social y político, y que estas transformaciones en las estructuras económicas pueden ocasionar graves problemas sociales y políticos. En ausencia de mecanismos adecuados para resolver estas disputas, éstas pueden degenerar en enfrentamientos violentos, lo que, unido a una inestabilidad política crónica en ciertos países y a la incidencia de catástrofes naturales, provoca crisis humanitarias de gran envergadura. Sin mencionarlo, el documento define perfectamente lo que se han dado en llamar "emergencias complejas" para resaltar su carácter multicausal.

Otros tres elementos se resaltan para enfatizar la importancia de que la cooperación para el desarrollo sea más sensible a los riesgos derivados de los conflictos y la reconstrucción. En primer lugar, las consecuencias de los conflictos fuera incluso de las fronteras del país en que se producen, con posibles impactos sobre las economías y el desarrollo de los países vecinos. En segundo lugar, los riesgos y el elevado coste de una acción humanitaria puramente asistencialista, que cree además una excesiva dependencia exterior. Por último, la responsabilidad de los gobiernos y comunidades en conflicto. En todo caso, la acción exterior no puede ni debe sustituir la de los propios países.

De todo ello se concluye que la cuestión de los conflictos, sus riesgos y sus consecuencias debe ser un elemento intrínseco de las estrategias de cooperación para el desarrollo, lo que obliga a poner el acento en el reforzamiento de los mecanismos institucionales que permitan una gestión no violenta de las disputas políticas.

Este primer trabajo del Grupo Especial, en el que el énfasis seguía poniéndose más en el conflicto que en la paz, sirvió para fijar los centros de interés y temáticas fundamentales, y para orientar la elaboración de los trabajos posteriores que culminarían con la elaboración de las Líneas Directrices del CAD sobre Conflictos, Paz y Cooperación para el desarrollo.

Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI

El resultado más importante del Grupo Especial fue la publicación, en 1997, del informe Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI que recoge, en realidad, la posición del CAD en dos documentos: las Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, y una Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE, que resume los elementos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones clave necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*[*], se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos últimos años, desempeña también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, tal como se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios.*

La *Declaración de principios* figura como introducción a las *Directrices*. En ella se remarca que el trabajo en países asolados por la guerra o proclives al conflicto debe considerarse parte integral del desafío de la cooperación. Las guerras han retrasado gravemente el desarrollo en muchos países, incluidos algunos de los más pobres; los excesivos gastos militares siguen teniendo prioridad sobre unas inversiones públicas más productivas; y las respuestas a situaciones de emergencia compleja representan ya una importante demanda para los

[*] Hay una versión española con el título de "La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI", editada en México.

presupuestos de la cooperación para el desarrollo. Lo más fundamental, empero, es que la contribución a afianzar la capacidad de una sociedad para gestionar los conflictos sin violencia debe considerarse la base del desarrollo sostenible.

Por otra parte, se insiste en que "la ayuda humanitaria no puede sustituir un compromiso y una acción de carácter político y sostenido para evitar las crisis y apoyar la paz. Los organismos humanitarios, al tratar de responder a las necesidades de las poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto, se enfrentan de forma cada vez más clara a dilemas morales. La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional, tanto económicos como sociales, jurídicos, medioambientales y militares. Hacen falta todos los instrumentos de la comunidad internacional que puedan atacar las raíces de estas crisis. La solidaridad internacional no puede ser el único vehículo para responder a las crisis complejas. Existe una clara necesidad de respuestas internacionales más coordinadas, coherentes e integradas, entre gobiernos, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG)"[4].

En línea con la doctrina clásica del CAD, se insiste también en que la función de la ayuda internacional es contribuir a fortalecer las capacidades locales de cada país, atendiendo siempre a las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

Las relaciones entre los aspectos económicos y los conflictos se analizan concluyendo que la depresión económica prolongada puede ser una fuente de conflicto, pero que el crecimiento económico, por sí solo, no impide ni resuelve los conflictos violentos, y a veces puede incluso intensificar las tensiones en la sociedad. Esta realidad, compleja y paradójica, hace que los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deban tratar, por todos los medios, de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible. Además, este desarrollo debe incluir y estar atento a elementos de paz social, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y policiales y el desarrollo social y económico general y compartido; respaldados por unas estructuras políticas

[4] Introducción de la Declaración de Principios.

dinámicas y representativas, capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas por medios pacíficos.

Consecuente con otros informes del CAD, la Declaración insiste igualmente en que hay que hacer hincapié en el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos encaminados a la paz, y en la movilización de apoyos destinados a resolver, aliviar y prevenir los conflictos. Integrar plenamente a las mujeres en todas las fases del proceso hará aumentar las oportunidades de crear una sociedad justa y equitativa.

Las funciones de la ayuda para el desarrollo en las diferentes fases del conflicto y de la paz

Durante los años noventa se fueron proponiendo diversos enfoques para establecer el papel que la ayuda puede desempeñar en las diversas fases de un conflicto violento, y para dar una mayor coherencia a las diversas formas de ayuda. Tal vez, los enfoques más conocidos son los de "*continuum* " y "*contiguum*" humanitario, propuestos en el ámbito de la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)[5] de 1996, que va en una línea de reflexión muy similar a la propuesta por el CAD, reflejando la preocupación de los países de la Unión Europea por incrementar la coherencia, la complementariedad y la eficacia de sus diversos instrumentos de ayuda.

El CAD remarca, sin embargo, que la experiencia confirma que los conflictos sociales profundamente enraizados no siguen ninguna pauta, modelos predecibles ni ciclos. Muchas de las medidas para la prevención de conflictos y la construcción de la paz podrían ser también útiles para alcanzar una paz duradera después de un conflicto violento. Aún así, se proponen ciertas medidas específicas para las diversas fases de la escalada de un conflicto.

[5] Comisión de las Comunidades Europeas. La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (96) 153 final.

Antes de que estalle el conflicto

Dentro del conjunto de esfuerzos de la comunidad internacional para promover la construcción de la paz y la prevención de conflictos, la función más importante de los programas de ayuda para el desarrollo es la promoción de la estabilidad democrática de las sociedades. Cuando las tensiones no han desembocado en la violencia, se puede poner en marcha un gran número de posibles medidas que contribuyan a desactivar el potencial de conflicto violento. Estas medidas van desde las áreas más tradicionales de la ayuda, como los programas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, hasta la democratización, el buen gobierno (incluidos los sistemas de justicia y de seguridad) y el respeto a los derechos humanos. Existe un creciente interés por las actividades innovadoras, destinadas a reforzar los mecanismos para mejorar la seguridad en los niveles inferiores de armamento y los gastos militares.

En situaciones de transición frágiles

Cuando la violencia armada organizada se reduce paulatinamente, pero no está claro aún si la situación se deteriorará de nuevo, es importante dar el paso de salvar vidas a salvar medios de subsistencia y, al mismo tiempo, ayudar a transformar un proceso frágil en una paz sostenible y duradera en la que se reduzcan las causas de conflicto y se refuercen los incentivos para la paz. Cuando el estallido de violencia tiene carácter étnico, o incluso genocida, hará falta un esfuerzo concertado para contribuir a superar el trauma perdurable, promover la reconciliación y ayudar a prevenir los rebrotes de conflicto violento.

Después del conflicto

La reconstrucción posconflicto (más bien, posbélica) significa mucho más que reparar las infraestructuras materiales destruidas. Cuando no existe una autoridad civil, la primera prioridad es restaurar la sensación de seguridad. Esto incluye la creación o consolidación de instituciones de gobierno legítimas, que los ciudadanos consideren que sirven a todos los grupos y que puedan disipar las tensiones persistentes, al mismo tiempo que se hace frente a los desafíos de una costosa reconstrucción. Los esfuerzos de los países en desarrollo y de la

ayuda internacional deben encajar en el contexto de un sólido plan de estabilización macroeconómica, aun cuando sea rudimentario. Las situaciones posconflicto ofrecen a menudo oportunidades especiales para introducir reformas políticas, legales, económicas y administrativas que cambien sistemas y estructuras del pasado que puedan haber contribuido a las desigualdades económicas y sociales y al propio estallido del conflicto. Las iniciativas para el debate participativo y la evaluación del papel de las fuerzas armadas y policiales en relación con el Estado y la sociedad civil han sido productivas en los marcos posconflicto. Después del conflicto, los donantes deben aprovechar las oportunidades para ayudar a promover y mantener el impulso favorable a la reconciliación y emprender las reformas necesarias.

En un conflicto abierto

En las situaciones de conflicto abierto, son otros instrumentos -como la ayuda humanitaria, las iniciativas diplomáticas y las medidas políticas o económicas- los que tienden a destacar más en la respuesta internacional. Contrariamente a lo que muchos han supuesto, hemos visto que una distinción tajante entre ayuda de emergencia a corto plazo y ayuda para el desarrollo a largo plazo, rara vez es útil a la hora de planificar el apoyo a países que viven situaciones de conflicto abierto. Los organismos de cooperación para el desarrollo que actúan en zonas en conflicto, siempre que respeten las cuestiones relativas a la seguridad y la viabilidad de las operaciones, pueden seguir identificando qué posibilidades hay para apoyar los procesos de desarrollo, incluso en medio de una crisis, mantenerse preparados para aprovechar las oportunidades de contribuir a la resolución del conflicto y seguir planificando y preparando la reconstrucción posconflicto.

Fuente: Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos responsables de cooperación del CAD reunidos el 5 y 6 de mayo de 1997.

Estas diversas funciones de la ayuda en las distintas fases del conflicto se concretan en ciertos cambios básicos en la cooperación para el desarrollo, para que ésta pueda responder mejor en el futuro a las necesidades de la comunidad internacional de prevenir los conflictos y construir la paz y a las de la población afectada por la violencia.

Las Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo

La elaboración de las Directrices supuso un gran avance en los trabajos del CAD, ya que en ellas no sólo se avanzaban propuestas concretas para el trabajo de sus miembros en este ámbito, sino que estas propuestas e iniciativas estaban basadas en el análisis de numerosos casos prácticos y en las enseñanzas que de ellos se habían obtenido. Este enfoque teórico-práctico es una de las originalidades de las Directrices y una de las claves del éxito y aceptación que, desde su publicación, han tenido en el mundillo de la cooperación, tanto gubernamental como entre las ONG. En todos sus capítulos se incorporan apartados específicos sobre las "lecciones aprendidas" de la experiencia, las "mejores prácticas" identificadas y las "orientaciones clave" para los donantes que, junto con las continuas referencias a la coordinación y a la asociación entre diversos actores, son aspectos que recorren todo el documento.

A la comprensión de los conflictos violentos y su relación con el desarrollo se dedica el primer apartado, en el que se propone un marco para analizar los conflictos y se avanzan algunas precisiones terminológicas de gran importancia en un campo como éste en el que, en ocasiones, la falta de claridad en los términos provoca confusión. Cabe citar que, por vez primera, se incorpora el concepto de construcción de la paz de modo claro en el ámbito de la cooperación.

Términos y marcos temporales

La prevención de conflictos se entiende, en el documento, como el conjunto de acciones que se emprenden a corto plazo para reducir tensiones manifiestas y prevenir el estallido o la repetición de un conflicto violento.

La construcción de la paz y la reconciliación engloban el conjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas, socioeconómicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades pueden implantarse en todas las fases del conflicto.

La estabilidad estructural abarca varios objetivos estrechamente relacionados y que se refuerzan entre sí: la paz social, el respeto a las leyes y a los derechos humanos, el desarrollo social y económico, respaldados por instituciones políticas dinámicas y representativas, capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.

La ayuda de emergencia implica la ayuda inmediata, de supervivencia, a las víctimas civiles de crisis y conflictos violentos. La mayoría de estas operaciones de ayuda se inician muy rápidamente y tienen un periodo de implantación breve, en el que los objetivos del proyecto se completan generalmente en el plazo de un año. Su principal propósito es salvar vidas.

Las operaciones de rehabilitación se solapan frecuentemente con las operaciones de ayuda y el cumplimiento de sus objetivos suele fijarse dentro de un plazo de dos años. Sus principales metas son iniciar la reconstrucción de las infraestructuras dañadas en los ámbitos nacional y local y preservar los medios de vida de la población. Dado que uno de sus objetivos más importantes es la autosuficiencia de los beneficiarios, se enfatiza la necesidad de que la gestión de los programas pase progresivamente al control local.

Las actividades de desarrollo tienen objetivos a largo plazo, generalmente superior a los dos años, y parten del supuesto de que existen determinadas condiciones de seguridad y una administración en funcionamiento que define objetivos y desarrolla estrategias nacionales en asociación con actores externos. Estas actividades incluyen normalmente estudios de viabilidad y una evaluación exhaustiva de los proyectos a realizar, tasas de rendimiento económico, evaluaciones del impacto medioambiental y análisis sociales (que incluyen evidentemente las

cuestiones de género). Debe procurarse la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y del gobierno local.

Es importante señalar que la ayuda de emergencia, las operaciones de rehabilitación y las actividades de desarrollo no son necesariamente consecutivas, sino que a menudo se llevan a cabo de forma simultánea. Estas formas diferentes de ayuda pueden clasificarse en función de sus objetivos inmediatos y de su duración, más que según una supuesta secuencia lógica o cronológica que iría desde la ayuda humanitaria hasta el desarrollo, lo que rara vez sucede en la realidad. Sin embargo, si no se garantiza la estructuración de estas operaciones de tal forma que se refuercen mutuamente, puede que se debiliten entre ellas.

Fuente: Directrices del CAD sobre conflictos, paz y cooperación para el desarrollo (Resumen).

Este marco de análisis propone, asimismo, diferenciar entre los factores estructurales del conflicto y los factores desencadenantes o aceleradores del mismo, al tiempo que establece algunas consideraciones sobre la dinámica de los conflictos en las que, a efectos prácticos, se sugieren cuatro fases:

- situaciones de tensiones latentes;
- situaciones de tensiones crecientes;
- fases de estallido, de enfrentamiento abierto y conflicto violento; y
- situaciones frágiles de transición posconflicto.

Para cada una de ellas se propone una serie de acciones externas de apoyo a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz, recalcando la necesidad de dedicar recursos a la alerta temprana y de vincular ésta con la acción temprana, así como la conveniencia de reforzar la coordinación y la coherencia entre todos los instrumentos de política exterior susceptibles de ser utilizados en la prevención: militares, políticos, de cooperación, comerciales...

Los fundamentos de la
construcción de la paz: el buen gobierno y la sociedad civil

Con este expresivo nombre comienza uno de los capítulos de las Directrices, que pone de manifiesto la importancia de la participación de la sociedad civil y de la existencia de mecanismos transparentes de gestión de los asuntos públicos -en lo que se ha dado en llamar el buen gobierno- en el proceso de construcción de la paz. Supone un claro avance respecto de visiones de los procesos de democratización centradas casi exclusivamente en la existencia de mecanismos formales de participación electoral y de instituciones públicas más o menos democráticas.

En este nuevo planteamiento se profundiza en los elementos básicos para la construcción de la paz y la reconciliación, en línea con propuestas sobre desarrollo participativo y buen gobierno. Entre estos elementos se encuentran: el respeto de los derechos humanos; los procesos participativos y la participación democrática a todos los niveles, incluyendo la descentralización; el fortalecimiento de las instituciones públicas; el fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia; el reforzamiento de la sociedad civil, incluyendo el apoyo a mecanismos tradicionales de participación; y la promoción del diálogo y la cooperación en sociedades divididas, a través de mecanismos de mediación y negociación, educación y libertad de expresión.

Desde su publicación en 1997, las Directrices se han convertido en el documento más importante del Grupo Especial, y en general del CAD, sobre aspectos relativos a la acción en tiempo de conflicto y en las tareas de prevención y reconstrucción. Se han ido completando con documentos posteriores, pero nos interesaba fijar en este análisis las bases del surgimiento de la preocupación por la construcción de la paz en el organismo encargado de definir la doctrina de la ayuda al desarrollo de todos los donantes: el CAD. Desde entonces, de un modo muy desigual, numerosos donantes han elaborado y concretado institucionalmente la CP dentro de sus políticas de desarrollo. Analizaremos con un poco más de detalle el caso de la cooperación española.

La Construcción de la paz en la Cooperación Española para el Desarrollo

Antecedentes y justificación de una política española de construcción de la paz

España ya tiene un cierto recorrido en actividades de Construcción de la Paz, tanto a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como de otros órganos de la Administración en sus diferentes niveles y de diversos actores de la sociedad civil como las ONG. En todo caso, en términos relativos, su llegada a este terreno es reciente en comparación con otros países que hace más tiempo que entendieron la CP como una actividad estructurada y priorizada dentro de su acción exterior. Así, por ejemplo, varios países nórdicos ya contaban con unidades dedicadas exclusivamente a esta tarea desde principios de la década pasada.

Por esta razón algunos de los debates que ahora se plantean en España, sobre la mejor manera de materializar en la práctica un concepto tan ambicioso como la CP, ya han sido abordados con anterioridad en otras latitudes. Esto permite aprovechar las experiencias acumuladas y orientar de manera más adecuada lo que España se plantea hoy como una de sus más señaladas prioridades, no solo en el marco de la Cooperación Española para el Desarrollo (CED), sino en el más amplio de su actuación política internacional. Mientras que se puede considerar que algunos de esos países ya están en la fase de evaluación de la tercera etapa del proceso -siendo la primera la de identificación del concepto, la segunda la de su implementación "piloto" y la tercera la de puesta en marcha de una política de CP sólida-, España se esfuerza actualmente en cubrir simultáneamente varias de ellas. Dicho de otro modo, ha tomado conciencia de la importancia de la CP, pretende no quedar retrasada en su implementación frente a otros esfuerzos nacionales y por ello acelera su apuesta,

aunque todavía no haya logrado crear una base consolidada para ocupar un lugar entre los países que lideran esta línea de trabajo.

Aunque este empeño debe ser calificado como positivo, interesa evitar que la urgencia impuesta por el deseo de no parecer como un país de segundo nivel en este terreno haga que España no consiga establecer una apropiada base de partida. En esencia, necesita darse tiempo a sí misma para completar el proceso que llevar a la CP a convertirse en un pilar fundamental de su política exterior. Esto conlleva el compromiso de crear gradualmente una estructura, institucional y operativa, que permita combinar acertadamente las distintas capacidades existentes -tanto dentro de la Administración como en la esfera no gubernamental. En otras palabras, debe empezar a desarrollar la ya citada segunda fase del proceso, sin querer ir más rápido de lo que realmente puede.

El por qué de este empeño -hacer de la CP una pieza central de la acción exterior española, más allá de los límites de la CED- ya se ha respondido en documentos como la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo, de 2007, y en el II y III Plan Director de la CED (2005-08 y 2009-12, respectivamente).

El cómo es otra cuestión todavía por abordar a día de hoy. Afortunadamente, para intentar contestarla, se dispone ya de un buen número de referencias, que van desde las elaboradas por el CAD-OCDE hasta las guías publicadas por algunos países que vienen impulsando desde hace tiempo el análisis e implementación de este componente en el marco de sus políticas exteriores.

A partir de estas consideraciones, se ha tratado de caminar en el proceso de consolidación de la CP como un pilar central de la acción exterior de una España que aspira a ser identificada como un activo constructor de paz. Sin caer en el error de pensar que es posible trasplantar automáticamente lo decidido en otras agencias nacionales de cooperación al caso español, es evidente que las experiencias de otros actores de referencia en esta materia puede aportar lecciones aprendidas y buenas prácticas que sean útiles para orientar convenientemente el proceso en el que España se ha involucrado desde hace unos años.

En los casos de otros países el elemento diferencial no está tanto en el peso internacional o en la capacidad económica aplicada a este campo como en el simple hecho de haber comenzado a recorrer sistemáticamente este camino antes de que España se haya decidido a ello. En realidad, esto puede ser considerado como una ventaja para España, ya que puede evitar errores que otros han cometido previamente y, a través del análisis comparativo de otros modelos, seleccionar aquello que mejor se ajuste a su propia realidad.

Marco normativo e institucional

En sus rasgos principales España cuenta ya con un marco normativo básico para poder hacerse un sitio cada vez más relevante como implementador de construcción de la paz. El marco normativo para las intervenciones en el sector "Prevención y Resolución de Conflictos, Paz y Seguridad" fue recogido en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Este marco fue reforzado con la publicación, en 2007, de la ya citada Estrategia Sectorial de Construcción de Paz para la Cooperación Española[6], donde se establece como principal objetivo "contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva al objetivo de incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos". Esta prioridad ha sido reiterada en el III Plan Director actualmente vigente (2009-2012).

Dentro del sector "Gobierno y sociedad civil", el sub sector "Prevención y Resolución de Conflictos, Paz y Seguridad" (CAD 152) ha ido ganando un peso cada vez más importante en la AOD bilateral bruta española distribuida por la AECID. Así, ha pasado de suponer un 2,72% de la AOD total bruta distribuible por sectores (esto es, 42 millones de euros) a ocupar un 3,96% (con un total de 113 millones de euros destinados a este sector concreto). Los recursos destinados a "Prevención y Resolución de Conflictos, Paz y Seguridad" de AOD bruta distribuible por sectores en el periodo 2004- 2007 han sido 211 millones de euros.

[6] El documento completo de la Estrategia puede obtenerse en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES%20CP%20.pdf

En su diseño, la estrategia sectorial de España sobre CP incluye las circunstancias siguientes: "la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la debilidad del respeto a los derechos humanos y del sistema democrático, las crisis derivadas de desastres naturales o por crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o un incremento de los niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población".

España ha sabido también diseñar estrategias regionales reconociendo las necesidades prioritarias del continente africano e implementando una estrategia orientada hacia esos países con el Plan África 2006-2008 y el Plan África 2009-2012. En ambos casos se define como uno de sus objetivos centrales "la contribución al afianzamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad".

La estrategia de la AECID está orientada hacia la promoción de la paz proponiendo "proyectos relacionados con temas educativos y de capacitación profesional para excombatientes en general, con atención especial al drama de los niños y niñas-soldados; el diseño de programas específicos para asegurar el acceso a los derechos básicos en el plano social, político y económico; y el incremento de las labores de formación para desminado humanitario en el Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares"[7].

Debido a su corta experiencia, la AECID aún no ha tenido la oportunidad de demostrar sus verdaderas capacidades en cuanto a una definición e implementación clara de su estrategia de construcción de la paz con mecanismos de seguimiento eficientes, por lo cual las lecciones aprendidas de otras agencias con más experiencia en este terreno pueden ser muy útiles para la AECID. Por todo ello puede decirse que, aunque no existe un modelo o un marco de referencia inmutable, ya es destacable el "saber hacer" acumulado a través de la experiencia propia y de los logros y fallos de otros.

[7] Ver Anexo 1 sobre Insumo común.

Algunas consideraciones sobre la construcción de la paz en Colombia y el papel de los donantes

La existencia de un conflicto armado de larga duración en su territorio, no solo no ha frenado el surgimiento de numerosas iniciativas de la sociedad civil colombiana a favor de la paz, sino que ha alentado, desde hace ya décadas, un fuerte movimiento social y ciudadano frente a la violencia y a favor de salidas al conflicto y a la construcción de espacios de paz en medio de él. Evidentemente, no se trata de un movimiento homogéneo ni estático, sino de un conjunto de propuestas, iniciativas y alianzas muy dinámicas que han pasado por diversos momentos en estos años. Y bien puede decirse, que en este proceso, en el caso colombiano, se han ido incorporando ideas de construcción de la paz muy originales, que han tratado de abrir espacios de paz en medio de la violencia y que han surgido desde los propios territorios de modo bastante autónomo, para articularse después en iniciativas de mayor alcance que, en algunos casos, han contado con el apoyo de la comunidad internacional y más específicamente de los países donantes de ayuda al desarrollo. Es importante destacar este aspecto: se ha tratado, en general, de propuestas autóctonas, surgidas en los diversos departamentos colombianos, promovidas por sectores muy diversos de la sociedad civil o los sectores empresariales o religiosos que, posteriormente, han sido capaces de conseguir apoyo internacional por parte de algunos donantes. Y que se han convertido en un referente de las propuestas de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia.

Los Programas de Desarrollo y Paz (PDP)

Desde el punto de vista de lo que estamos tratando en este artículo, los llamados programas de desarrollo y paz que se han puesto en marcha en diversas regiones colombianas, y la articulación de muchos de ellos en la Redprodepaz, son el exponente más claro de esta concepción a la que ya hemos hecho referencia de que la paz es algo que debe construirse en medio del conflicto, que debe partir de abordar los problemas del desarrollo que muchas veces han contribuido a legitimar las violencias y que debe hacerse desde el territorio, considerando que es sobre él y en el análisis concreto de cada realidad territorial dónde se pueden encontrar caminos que hagan posible alcanzar una paz sostenible y duradera. Los programas que hoy se agrupan en la Redprodepaz son de orígenes y naturaleza muy diversa y su grado de desarrollo y consolidación y, por qué no decirlo, de éxito o fracaso, son también muy variados. Pero todos comparten una visión común de la necesidad de construir la paz desde abajo, en procesos abiertos a diversos actores sociales y con una visión de largo plazo.

Algunos elementos comunes a todos ellos serían:

«Somos un grupo de ciudadanos y ciudadanas de un proyecto de nación construido desde el fondo de los conflictos. Somos sembradores en medio de la confrontación armada y las violencias, que soñamos en cosechas futuras de confianza colectiva y economía justa, mientras emprendemos obras de ciudadanía y empresa.»

«Nuestro propósito: Contribuir a la construcción de una nación en paz, mediante una apuesta de desarrollo humano integral sostenible, al alcance de todos los ciudadanos a partir de procesos locales y regionales de desarrollo y paz.»

«Creemos que la paz es una tarea colectiva, de la que ninguna persona ni institución puede reclamarse artífice, y es un don del espíritu que hace fructificar los que tienen la fuerza interior para asumir todas las consecuencias de una creación nueva donde todos y todas tienen que ser reconocidos y respetados»[8].

[8] Entresacado de diversos documentos de la Redprodepaz y de su página web http://redprodepaz.org.co/

Con esas claves, los programas de desarrollo y paz son expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción conjunta de una nación en paz.

La original y esperanzadora puesta en marcha del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) en el año 1988 fue, sin duda, un hito en estas concepciones que estamos citando de que la paz debe construirse desde los territorios, vinculada con el desarrollo de los mismos y sin esperar a que haya negociaciones o no en la escala estatal. Y fue precisamente el éxito inicial de la iniciativa territorial –pese a las enormes dificultades, amenazas y ataques a los que los impulsores del programa han debido enfrentarse-, lo que hizo que desde la comunidad internacional se comenzara a prestar atención y apoyar este tipo de iniciativas. Y es en ese contexto en el que hay que entender el apoyo del Banco Mundial al PDPMM y posteriormente de otros donantes a ciertos programas de desarrollo y paz, o el que la Unión Europea haya ido incluyendo algunos de los PDP en los llamados Laboratorios de Paz, que han contado con una importante financiación europea.

De los en torno a 16 PDP que se agrupan al día de hoy en la Redprodepaz, varios de ellos cuentan con financiación de las cooperaciones alemana, suiza, sueca, española, o desde la perspectiva multilateral, de Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Unión Europea. Y también muchos de ellos han sido incluidos en diversos instrumentos programáticos del gobierno colombiano, que se ha ido sumando a estas iniciativas. Pese a su diversidad y a la dificultad para poder hablar de un "modelo de PDP", la existencia de estos programas se ha convertido en una referencia esencial para los actores de la cooperación interesados en la construcción de la paz. El propio Programa REDES, en el que se centra esta publicación, se insertaría en esta lógica, tratando de aportar ciertos elementos de valor añadido (incidencia, enfoque de derechos, trabajo con víctimas…) propios de un organismo internacional como el PNUD.

El Proceso Londres, Cartagena, Bogotá (PLCB) y la coordinación de donantes

En otros artículos de esta publicación se trata in extenso de este tema, del que aquí solo nos interesa enfatizar lo que ha supuesto en términos de incorporación de conceptos vinculados con la construcción de la paz, a veces de modo muy indirecto, más allá de la voluntad del gobierno colombiano de negar la existencia del conflicto o de su obcecación por impedir las referencias a la crisis humanitaria. Es innegable que la permanencia en Colombia –país de ingresos medios y en ocasiones "donante" de ayuda- de algunos donantes, se justifica por la existencia de un conflicto armado con consecuencias dramáticas sobre sectores de la población más vulnerable, y de altas cifras de desplazados internos y otras víctimas. En nuestra opinión, el PLCB, con todos sus altibajos, ha permitido avanzar en la resolución, al menos parcial, de esta "esquizofrenia" que supone el interés predominante de los cooperantes internacionales por trabajar en áreas relacionadas con la existencia de un conflicto, con un gobierno empeñado en negar la misma existencia de éste. Complicada y a veces pintoresca situación que esperamos se modifique en la actual y próxima coyuntura política.

El hecho de que la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, finalmente aprobada por el gobierno colombiano, recoja en sus diferentes líneas estratégicas numerosas alusiones y especificaciones presupuestarias para los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, aluda a otras iniciativas, y, en general, se refiera a cuestiones de paz, reconciliación, justicia, trabajo con víctimas, etc., pueden considerarse logros del PLCB y, más en general, del trabajo del G-24, que agrupa a los diversos países y organismos donantes. Aunque a veces parezca que se ha hecho a regañadientes, diversos aspectos de la construcción de la paz impregnan toda la Estrategia de Cooperación Internacional. En la propia parte introductoria sobre la Estrategia en el marco de la política exterior colombiana se dedica un epígrafe a "Contribuir al fortalecimiento institucional, la construcción de la paz y la promoción de la convivencia en Colombia".

Es de destacar que en dicha Estrategia y en los documentos del G-24 se manejan conceptos de construcción de la paz muy omnicomprensivos y abiertos, que se sitúan en sintonía con lo que hemos venido citando a lo largo de este texto sobre las posiciones de los organismos

internacionales y de algunos donantes. Este hecho, y esta concepción abierta y holística de la paz y de su construcción -que es ampliamente compartida por la sociedad colombiana- contrasta con la visión simplista y cerrada de la paz de muchas de las autoridades colombianas. En el momento de cerrar este artículo, que coincide con la toma de posesión del nuevo presidente Juan Manuel Santos y estando vacante el puesto de Alto Comisionado para la Paz, el nuevo presidente ya ha declarado que no va a cubrir este puesto "hasta no conocerse un pronunciamiento o gesto positivo por parte de los grupos armados ilegales, en el que muestren su interés por el cese del conflicto armado". Una decisión que ratificó posteriormente, tras reunirse con los comandantes de las Fuerzas Armadas, a quienes les pidió no bajar la guardia en la lucha contra el terrorismo y buscar resultados "todos los días". "Eso es lo que nos va a llevar a la paz", dijo Santos.

El cambio político en Colombia debería permitir consolidar muchas de las iniciativas de paz que se han ido abriendo paso en el país, más allá del deseable diálogo que pueda producirse con los grupos armados. Precisamente la idea de construcción de la paz que hemos defendido en estas páginas, y que es cada vez más aceptada, trata de superar esta visión alicorta de que a la paz solo se llega mediante la negociación entre los grupos que perpetran la violencia. Muy al contrario, la paz se construye cada día, a través de muy diversas iniciativas y esta idea de paz es la que debería difundir y promoverse desde las autoridades.

Anexo 1: Nota extractada sobre el concepto de Construcción de la Paz[9]

La Construcción de la Paz (CP) es un concepto y una estrategia prioritaria dentro de la política de cooperación española para el desarrollo que tiene el doble objetivo de dotar de coherencia a las actuaciones españolas en el eje de seguridad y desarrollo (CP como concepto transversal); y de coordinar y crear herramientas especificas para contribuir a dinámicas pacificas dentro de países receptores (CP como estrategia específica). La Estrategia Española de Construcción de la Paz se define como el "conjunto de acciones que permiten a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto -a través de sus propias capacidades- sin recurrir al uso de la violencia".

En España, la actual estrategia de CP tiene sus raíces en el Plan Director 2005-2008 donde, por primera vez, fue identificada como un tema prioritario dentro de la política de cooperación española. A partir de ahí, se ha ido ampliando el espacio de la CP dentro de la Administración Española con, por ejemplo, la ya mencionada "Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo" de 2007 y la serie de diagnósticos para la AECID del cual éste forma parte.

El concepto de CP tiene sus raíces en el entendimiento de que la seguridad y el desarrollo están íntimamente vinculados, y de que la complejidad de los conflictos violentos en la actualidad requiere respuestas que rompan con las líneas tradicionales entre esos dos mundos (el de la seguridad y el del desarrollo). Aunque tanto la teoría como la práctica de la CP ya tienen un recorrido más largo bajo otros nombres, la primera referencia explícita a ella en el ámbito internacional/institucional fue hecha en 1992 por el entonces Secretario General

[9] Nota elaborada por el IECAH y FRIDE para la AECID como base de referencia en diversos documentos de la cooperación española en materia de construcción de la paz.

de la ONU Butros Butros-Ghali, quien la definió en su Agenda para la Paz como la "acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar el resurgimiento del conflicto". En dicho informe Butros-Ghali destaca la importancia de una actitud más proactiva de los diferentes departamentos de la Organización en el manejo de los conflictos intraestatales[1] y, al mismo tiempo, identifica cinco grupos de medidas con tal fin: construcción de confianza, misiones de determinación de los hechos, redes de alerta temprana, despliegue preventivo y zonas desmilitarizadas. Esas cinco áreas continúan apareciendo en el núcleo de las acciones de la CP de hoy en día, aunque el concepto ha sido desarrollado y ampliado a partir de aquel informe.

A partir de ese momento ha crecido una literatura cada vez más exhaustiva sobre el tema, y se han puesto en marcha una multitud de proyectos pensados en, o denominados como, la Construcción de la Paz. Sin embargo, cabe destacar que la CP es un proceso en constante adaptación a los cambios en el panorama internacional en el que están involucrados muy diferentes actores (gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales) en circunstancias temporales y en contextos regionales o internacionales muy dispares. Por lo tanto, la CP debe ser entendida como una función tentativa y sujeta inevitablemente al examen constante de sus postulados de partida y de sus planes de actuación, en búsqueda de métodos que vayan asentando un "saber hacer" que pueda ser empleado a partir de su éxito sobre el terreno. En esa medida, no cabe aferrarse a un marco de referencia inmutable, creyendo que puede garantizar resultados positivos a priori, o que convierta la actuación en este campo en una mera gestión de mecanismos ya diseñados con anterioridad.

Cabe destacar que la teoría detrás de la CP es compleja y potencialmente muy amplia. En la práctica, por lo tanto, será esencial elegir ciertas líneas simplificadas para hacer la estrategia operativa. Un ejemplo ya está reflejado en este documento: aunque la CP es un conjunto de acciones existente en todas las sociedades (en distintas formas), la política española tendrá que elegir aquellas sociedades (típicamente Estados frágiles) con mayor necesidad de apoyo externo y más ajustadas al perfil de las capacidades españolas, sin olvidar la CP dentro de otras áreas de la cooperación internacional.

Es importante reiterar el mensaje fundamental que atraviesa tanto la propia identidad del desarrollo como la de la construcción de paz: ¿se puede promover el desarrollo/la paz

desde fuera? La contestación debería ser un muy humilde "a lo mejor". Este debería ser el punto de partida para reflexionar sobre el dispositivo de instituciones, personal e instrumentos que se pueden desplegar en la actuación en sociedades y Estados soberanos que no son los nuestros.

Una sociedad verdaderamente pacífica no puede ser el resultado de una imposición artificial, sino que deriva de la implicación permanente de un conjunto de actores dispuestos a defender sus intereses por métodos no violentos de forma natural y voluntaria. Por lo tanto, la CP es un proceso endógeno, y aunque una sociedad nunca está cerrada al exterior, sus dinámicas no violentas y las acciones que llevan a tal situación pacifica no pueden depender principalmente de un involucramiento de actores externos.

Aunque por razones prácticas y por urgencias políticas la CP tiende a centrarse en los episodios más agudos de una confrontación violenta, en los que la principal preocupación es prevenir el estallido de la violencia inminente, gestionar la crisis o el conflicto para ponerle fin de manera inmediata, es fundamental entenderla no simplemente como una tarea circunscrita a estos episodios, sino como un proceso continuo, existente en cualquier sociedad, con distintos tipos de actuaciones según la situación en el terreno. En situaciones de surgimiento de la violencia, la CP se centrará en la gestión de la crisis y en la imposición de la paz, mientras que en sociedades sin ningún tipo de (amenaza de) violencia estructural, la CP se centrará en temas como, por ejemplo, el fortalecimiento institucional o la reforma del sector de seguridad.

En conclusión, en términos generales, la CP es el conjunto de acciones que ayuda a satisfacer las necesidades básicas necesarias para que los individuos se sientan identificados e incluidos dentro de los mecanismos pacíficos de su respectiva sociedad. Esto requiere acciones en términos políticos, sociales, económicos y de seguridad, pero sin ir más allá de ese objetivo en general. Además, requiere acciones pensadas en el corto plazo (imposición o mantenimiento de paz, resolución de conflictos, entre otras), medio plazo (sistemas de alerta temprana, creación de confianza, diplomacia preventiva, etc.) y largo plazo (reforma del sistema de seguridad, fortalecimiento de autoridades legitimas, desarrollo económico, entre otras, en tanto que se orienten a lograr el objetivo definido más arriba).

Por lo tanto, más allá de inscribir la sensibilidad al conflicto en todos los componentes de una estrategia país o de un programa, existen actuaciones específicamente orientadas a la promoción de paz. Entre ellos están, por ejemplo, proyectos a largo plazo como el apoyo a procesos de negociación de paz, el apoyo a grupos promotores de paz domésticos, la educación y divulgación de una cultura de paz, el control de armas pequeñas y ligeras, la reducción de la violencia armada y el refuerzo de la Administración de Justicia, proyectos para prevenir el conflicto violento (como capacitación en negociación y mediación de conflictos y el desarrollo de sistemas de alerta temprana y respuesta temprana) y actividades para situaciones posconflicto (como el desarme, desmovilización y reintegración (DDR), la repatriación y reinserción de los/as refugiados/as y personas internamente desplazadas y la reconciliación).

En esta línea, la estrategia española de CP propone proyectos relacionados con temas educativos y de capacitación profesional para excombatientes en general, con atención especial al drama de los niños y niñas-soldados; el diseño de programas específicos para asegurar el acceso a los derechos básicos en el plano social, político y económico; y el incremento de las labores de formación para desminado humanitario en el Centro Internacional de Desminado con sede en Hoyo de Manzanares a las afueras de Madrid.

En definitiva, su objetivo no está simplemente centrado en la crisis o en la violencia a corto plazo, sino es una tarea pensada para establecer y mantener sociedades intrínsecamente pacíficas[2] y que sólo logrará resultados positivos en la medida en que consiga llevar a la práctica sus principios de inclusión -integrando los esfuerzos de actores públicos y privados, nacionales e internacionales- y de sostenibilidad –con una acción estructurada para antes, durante y después de cualquier episodio violento. Resulta vital, por otra parte, que todos los beneficiarios de esas acciones estén directamente interesados en la creación y mantenimiento de un marco social que permita la resolución pacífica de sus diferencias.

---

[1] http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

[2] Como destaca la estrategia española, "la Construcción de la Paz adquiere su verdadero valor cuando aplica todas sus potencialidades a evitar el estallido violento de los conflictos, articulando estrategias e instrumentos que permitan su resolución pacífica. Es, por definición, un quehacer permanente, que afecta a todos los países y que no debe centrar exclusivamente su atención en los procesos de conflicto, sino que debe asumir una aproximación estructural dedicada a promover el bienestar y la seguridad humana en todo tiempo y lugar".